

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Tercer Seminario Pan-Amazónico de Protección Social

Orellana - Ecuador

22 al 24 de octubre de 2019

Tercer Seminario Pan-Amazónico de Protección Social Orellana, Ecuador 22 al 24 de octubre de 2019

1. Introducción

Del 23 al 24 de octubre de 2018, se realizó el en la ciudad de Iquitos, Perú, el Segundo Seminario Pan-Amazónico de Protección Social, organizado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú. En dicho seminario se contó con la presencia de representantes de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

Como resultado del segundo seminario, los países asistentes firmaron la Carta de Iquitos, en la cual se reconoce la importancia de políticas de protección social enfocadas en la región amazónica, entre ellas las que están destinadas al fortalecimiento de capacidades en el marco de la prevención y adaptación al cambio climático. Además, en esa oportunidad se acordó la realización del Tercer Seminario Pan Amazónico, sede Ecuador.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social será el ente encargado de la organización y despliegue del evento, al ser la institución encargada de la definición y ejecución de políticas de atención prioritaria, cuidado durante todo el ciclo de vida, movilidad social ascendente y fortalecimiento a la economía popular y solidaria en todo el territorio nacional.

El MIES ejecuta los servicios en territorio de manera directa y a través de entidades cooperantes para la provisión de servicios enfocados a niñas y niños menores de 3 años, mujeres gestantes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas que cuyos derechos han sido vulnerados. Específicamente en la Amazonía, el MIES brinda sus servicios de cuidado y protección social a 2.866 personas con discapacidad, 187 usuarios del servicio de protección especial, 7.711 adultos mayores, y 29.384 niños, niñas y mujeres gestantes. De la misma forma, 73.035 beneficiarios reciben transferencias monetarias no contributivas en la Amazonía¹.

Detalles del Seminario:

- ❖ **Lugar:** Ciudad del Coca, Provincia de Orellana, Ecuador
- ❖ **Fechas:** del 22 al 24 de octubre de 2019
- ❖ **Programa:** 2 días de seminario + 1 día de visitas de campo
- ❖ **Participantes:** 150-200 personas.

¹ Coberturas de mayo 2019.

- ❖ **Público objetivo:** funcionarios y hacedores de política de países amazónicos, representantes de organismos internacionales, representantes de organizaciones sociales, académicos e investigadores.
- ❖ **Países participantes (países amazónicos):** Perú, Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Guyana y Surinam.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Promover una política integrada de protección social para las poblaciones que habitan en la región Amazónica de Perú, Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Guyana y Surinam, a través de un sistema de protección social solidario, que apunte al cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030 con la participación y toma de decisiones de los pueblos amazónicos, en especial de comunidades vulnerables y dispersas.

2.2 Objetivos Específicos

- ❖ Compartir experiencias de política pública exitosa en los países participantes.
- ❖ Evaluar el estado de situación de los compromisos adquiridos en la Carta de Iquitos, con el fin de identificar avances, desafíos y nuevas oportunidades en la promoción de una política integral de cuidado para las poblaciones que habitan en la región Amazónica.
- ❖ Reconocer, valorar y utilizar responsablemente el conocimiento ancestral de pueblos amazónicos para el diseño de un sistema de protección social integrado y solidario que apunte al cumplimiento efectivo de los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030.
- ❖ Firmar la “Carta de Orellana” en el marco de las iniciativas y compromisos surgidos en las discusiones de los participantes al Tercer Seminario Pan-Amazónico 2019.

3. Marco Teórico

3.1. Sistemas de Protección Social en la Amazonía

“[las políticas de] protección social buscan asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad. En particular, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas...” CEPAL (2014)

Los sistemas de protección social tienen como objetivo principal la realización de los derechos sociales y económicos básicos de todas las personas y, por lo general, están orientados a atender las necesidades de grupos poblacionales en situación de pobreza y

vulnerabilidad². Para este efecto, la protección social se fundamenta en la garantía de bienestar, aseguramiento en el ciclo de vida y la reparación de daños o riesgos sociales (Cecchini, et al., 2015).

En este marco, la protección social en el entorno amazónico tiene que ver con la garantía de derechos de los pueblos indígenas sin que esto implique el quebrantamiento de su idiosincrasia, costumbres, ritos y tradiciones. Y es que la Amazonía no solo se trata de la región más biodiversa del planeta sino que este territorio también acoge una gran diversidad humana, con una población aproximada de 33 millones de personas y alrededor de 385 pueblos indígenas que dependen directamente de los recursos amazónicos para cubrir sus necesidades (Collen, 2016).

Debido a la inmensa diversidad de los pueblos amazónicos, la protección social no solo debe garantizarles los derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino que debe considerarse también aquellos establecidos en la Declaración de los Derechos de Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007), en la cual se resalta el derecho al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales tales como la educación, empleo, capacitación vivienda, salud, seguridad social, entre otros (Art. 2), así como su derecho a practicar y revitalizar las tradiciones y costumbres ancestrales (Art. 11).

Dado que el desarrollo de esta región se ha visto caracterizado por cambios rápidos en infraestructura, actividades productivas, migración interna, explotación de recursos naturales, entre otras, la protección social debe ser adaptable al contexto y buscar la mejora en la calidad de los servicios sociales, su accesibilidad y planificación con absoluto respeto a su cultura y ejercicio de derechos.

Por otro lado, los instrumentos de la protección social entre ellos los servicios sociales y transferencias monetarias, no pueden ni deben ser administrados bajo una única definición de vulnerabilidad. Al contrario, las conceptualizaciones monetarias tradicionales e indicadores de desarrollo no siempre proporcionan una descripción exacta de la realidad como se percibe por las comunidades locales. Así por ejemplo:

[...] Las comunidades indígenas, que a menudo tienen ingresos monetarios reducidos, suelen satisfacer sus necesidades básicas a través de la utilización de los recursos forestales y fluviales, la cohesión social, y un rico patrimonio cultural. Estos elementos deben ser tomados en consideración junto con el acceso a los servicios básicos, la educación, o el acceso a agua limpia [...]
(Collen, 2016)

² Derechos que son reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

4. Ejes Temáticos

1. Definición de un Sistema de Protección Social y Económico para las poblaciones amazónicas

La construcción de redes de protección que aborden las problemáticas sociales desde una mirada más integral y especializada es un factor que todavía se encuentra pendiente por complementar en la región amazónica. Es necesario trabajar en verdaderos sistemas de protección social que garanticen la sostenibilidad de los servicios de cuidado y programas en el largo plazo, con un acercamiento diferente al realizado en otras regiones del territorio, dada su alta diversidad de etnias y grupos indígenas.

Es vital dar paso a la creación de sinergias entre los diferentes actores de la política social de la región amazónica: desarrollo social, salud, educación, trabajo, vivienda, y en los distintos niveles administrativos. (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014)

Entre los diferentes instrumentos de los sistemas de protección social se encuentran aquellos enfocados a garantizar un ingreso y un nivel de bienestar básico a través de los programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y de pensiones no contributivas, que también tienen por objetivo el aseguramiento en el ciclo de vida mediante las condicionalidades.

Por otro lado, existen instrumentos dirigidos a remediar los daños y riesgos sociales, como aquellos enfocados a facilitar el acceso al mercado laboral o los programas de acompañamiento familiar en donde se comparten conocimientos y métodos de cuidado a grupos poblacionales que, por las limitaciones provenientes de la pobreza, no tuvieron acceso a esta información.

Adicionalmente, dentro del abanico de instrumentos, se tiene un componente fundamental para todas las personas, como es el acceso a servicios a lo largo del ciclo de vida en temas de salud, educación y cuidado que constituye un componente imprescindible dentro de los sistemas de protección social.

El ámbito de salud y cuidado es importante la inclusión del enfoque intercultural ya que es fundamental facilitar el acercamiento de los Pueblos Amazónicos a los servicios públicos de salud, a fin de combatir problemas básicos como la desnutrición crónica infantil y el embarazo adolescente. En los servicios MIES se ha identificado, a través de un levantamiento de información reciente³, que aproximadamente un 20% (4.755) de los usuarios menores de 3 años de la Amazonía tienen desnutrición crónica, y que del total de

³ Cifras de fichas de vulnerabilidad del servicio de Desarrollo Infantil con corte a abril 2019.

mujeres gestantes identificadas dentro de los servicios (5.884) en las seis provincias de la Amazonía ecuatoriana, el 24% (1.383) corresponden a adolescentes.

Estos problemas no son menores y suponen la definición de políticas urgentes que establezcan atención especializada, acompañamiento y estrategias de prevención ya que pueden ser causa de rezago y abandono escolar, postergando así los planes de vida y fomentando la transmisión intergeneracional de la pobreza en la región (SENPLADES, 2016).

En definitiva, todos estos instrumentos son válidos de aplicar en la Amazonía, siempre y cuando se comprendan estructuralmente las necesidades de la población de esta región y se logre garantizar un nivel de bienestar que al mismo tiempo no vulnere su idiosincrasia.

Dentro de este eje, los temas que se podrán abordar son los siguientes:

1. Oportunidades y desafíos de la corresponsabilidad en las transferencias monetarias en las poblaciones amazónicas.
2. Inclusión Económica de los pueblos indígenas amazónicos.
3. Enfoque intercultural y ancestral en los sistemas de protección social en la Amazonía.
4. Avances en la generación de indicadores de pobreza y vulnerabilidad para pueblos indígenas de la Amazonía.

2. Saberes ancestrales amazónicos en los sistemas de protección social

Con el fin de llevar a la práctica los tres ejes de la protección social: garantía, aseguramiento y reparación, se han implementado diferentes instrumentos en la región mencionados anteriormente. No obstante, estos instrumentos todavía requieren la inclusión de un enfoque intercultural hacia la introducción de saberes ancestrales.

Para lograr incluir estos aspectos en las políticas de protección social, es preciso comprender que existen diferencias importantes en la dinámica de los pueblos amazónicos. Así, las costumbres, tradiciones y relaciones se fundamentan en un conjunto de conocimientos y valores bajo los cuales dirigen su vida en comunidad y que han sido transmitidos de generación en generación a través de la enseñanza de experiencias, en otras palabras los Saberes Ancestrales (FAO, 2013).

Es por lo tanto, evidente que la dotación tradicional de servicios como salud o educación no es pertinente ni accesible para estas poblaciones si antes no han sido adaptadas a sus costumbres. De igual manera, el entorno laboral en el cual se desenvuelven los pueblos indígenas, tiene otras consideraciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de definir políticas de protección.

De esta manera, el análisis del acceso a salud, educación y empleo para pueblos amazónico debe considerar algunos elementos:

- **Educación:** los altos niveles de analfabetismo de pueblos indígenas, especialmente en adultos mayores y en niveles de educación media y superior, hace evidente la exclusión existente en los sistemas de educación tradicionales. Pero no solo se trata de dificultad en el acceso debido a las grandes distancias (poblaciones dispersas), o a la cobertura educativa, sino también a la pertinencia pedagógica, es decir, a la inclusión de la interculturalidad y el bilingüismo en la enseñanza (Bello & Rangel, 2002).
- **Salud:** la inequidad en salud es causa en la mayoría de los casos de la discriminación étnica, que comúnmente resulta en precariedad sanitaria y subalimentación. Otro problema surge debido a que la medicina occidental ignora en gran medida las consideraciones de la medicina indígena⁴ (APRODIN, 2011). Por estas razones, la mejora de los indicadores de salud de estas poblaciones tienen que incluir estrategias de gestión comunitaria participativa en salud, programas de aprendizaje compartido, y la validación y el rescate de la medicina indígena (Bello & Rangel, 2002).
- **Empleo:** en este ámbito se evidencia una segregación de las poblaciones indígenas en determinados empleos y ramas económicas, como el trabajo por cuenta propia (agricultura), trabajo no remunerado⁵ (de mujeres y pueblos aislados que se dedican al autoconsumo), comercio (por lo general de orden informal). Además, debido a la dificultad en el acceso a empleo, los grupos indígenas y amazónicos suelen combinar las ocupaciones de la ciudad con la venta de productos agrícolas y empleos estacionales.

Dentro de este eje, los temas que se deberán abordar son los siguientes:

1. Estrategias hacia la inclusión de prácticas de saberes ancestrales en la provisión de los servicios sociales y comunitarios
2. Acceso a la seguridad social contributiva y no contributiva de pueblos indígenas
3. Valoración del trabajo no remunerado en la Amazonía: experiencias de pueblos indígenas y comunidades amazónicas

3. Planificación en el territorio Amazónico como puntal clave de una política de protección social

Por lo general las políticas públicas aplicadas en las región amazónica suelen ser las mismas que se aplican al resto de la población de un país, y lamentablemente muchas de ellas todavía no son adecuadas para las condiciones ecológicas y poblacionales de la Amazonía. En este sentido, la planificación en esta región tiene por objeto alcanzar un desarrollo territorial adecuado y sostenible, que impulse la conservación de su

⁴ En la medicina indígena se considera que una enfermedad puede ser producida por el propio organismo, por su familia, por la comunidad, naturaleza y las divinidades (APRODIN, 2011).

⁵ El empleo no remunerado de la Amazonía ecuatoriana alcanzó el 21,6% en diciembre de 2018, frente al 9,9% a nivel nacional. (ENEMDU. Dic 2018).

biodiversidad, el mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la diversificación productiva.

En el caso ecuatoriano, desde 2018 ya se cuenta con una Ley que establece lineamientos para una planificación y ordenamiento pertinente, observando aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. Esta Ley garantiza el desarrollo humano, el respeto a los derechos de la naturaleza, la conservación de los ecosistemas, su patrimonio cultural, que compense las inequidades existentes y promueva el desarrollo equitativo (Ley Orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial Amazónica, 2018).

Dentro de este eje, los temas que se deberán abordar son los siguientes:

1. Experiencias en la planificación e implementación de servicios sociales para poblaciones vulnerables en la Amazonía
2. Participación social de las poblaciones indígenas de la Amazonía en el diseño de política pública de la región
3. Servicios sociales públicos con enfoque intercultural
- 4. Avances de los compromisos adquiridos en los Seminarios Pan-Amazónicos 2017 y 2018, con miras a cumplir los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030**

Creación de modelos de registros sociales para las poblaciones amazónicas

Las reformas liberales del siglo XIX introdujeron la noción de propiedad privada de las tierras, generando así una pérdida progresiva de las mismas para los pueblos indígenas y un quebrantamiento en las economías comunitarias. Como resultado, estos grupos poblacionales enfrentaron no solo discriminación y racismo, sino también la pobreza y la migración del campo hacia la ciudad en busca de mejores oportunidades laborales, (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Plant, 1998 citado en Bello y Rangel, 2002). Es así que los indicadores de pobreza en la región han sido y siguen siendo alarmantes para las minorías étnicas. En Ecuador, la pobreza de los pueblos amazónicos puede ser mejor expresada a través de la pobreza en el sector rural de la Amazonía, la misma que se ubicó 16 puntos por encima de la pobreza rural nacional y por encima de la pobreza extrema nacional en 2018⁶ (INEC, 2018).

Por otro lado, estas cifras de pobreza están dadas en función de los ingresos, lo cual evidencia la necesidad de generar instrumentos multidimensionales más completos que capturen la pobreza de pueblos amazónicos, y en los cuales el ingreso no sea el punto de

⁶ A diciembre de 2018 la pobreza rural a nivel nacional se ubicó en 40%, mientras en la Amazonía la pobreza alcanzó el 56,1% en el área rural. En el caso de la pobreza extrema rural a nivel nacional, ésta se ubicó en 17,7%, mientras el mismo indicador para la Amazonía fue de 33,5% (INEC, 2018).

partida. Además las estadísticas actuales, y a nivel de región, todavía sufren de falta de representatividad para poblaciones amazónicas. En este sentido la Carta de Iquitos de 2018, hace énfasis en la urgencia de revisar un nuevo modelo de registro social único para la Amazonía.

Fortalecimiento de capacidades en desarrollo productivo e innovación en la Amazonía

Otra de las estrategias para el desarrollo de los pueblos amazónicos consiste en fomentar su inclusión económica, es decir, en respaldar iniciativas públicas y privadas que fomenten la generación de capacidades y oportunidades laborales y productivas con el fin de impulsar su autonomía y movilidad social ascendente. Sobre mencionar, que al tratarse de la Amazonía, estas iniciativas deben contar con uno de los pilares mencionados a lo largo del documento: la adaptabilidad de las estrategias de acuerdo al entorno.

Los programas de empleo se concentran en estrategias de intermediación laboral, trabajos temporales públicos, programas de primer empleo, incentivos a la contratación de la población joven, entre los más populares, y van de la mano con programas de capacitación y formación de competencias. En Ecuador el nivel de desempleo nacional alcanzó el 3,7%, mientras que en la Amazonía llegó a 4,1% en diciembre de 2018, por lo que se evidencia la presencia de peores indicadores (pobreza y desempleo) en una región que, aunque es rica en cultura y en recursos naturales, todavía requiere la intervención estatal para la inclusión laboral.

Por otro lado, existen estrategias relacionadas a la inclusión económica, las cuales no solo deben enfocarse en facilitar el acceso a financiamiento productivo para que las familias generen sus propios ingresos de manera sostenible, sino también en brindar soporte en el mejoramiento de capacidades (inversión en capital humano).

Estos programas por lo general son parte de estrategias integrales para reducir la pobreza, y se enfocan en las poblaciones de mayor vulnerabilidad. Así por ejemplo, los programas de acompañamiento familiar suelen brindar la facilidad de llegar a la población que se quiere con conocimientos que son útiles para las comunidades, más aún cuando encargados de llevar el servicio pertenecen a la comunidad y conocen la dinámica de la misma, así como sus falencias y ventajas.

En Ecuador el Acompañamiento Familiar es un servicio dirigido a las familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano Variable. Las familias reciben una asesoría y consejería psicosocial personalizada mediante las visitas domiciliarias y atención grupal, organizadas en torno a un conjunto de objetivos establecidos en un Plan Familiar, los cuales se alcanzan a través de los servicios del Estado y otros se alcanzan por los cambios que la propia familia logra como parte del proceso de acompañamiento.

Además, están los programas de créditos dirigidos para poblaciones vulnerables. En esta línea, el MIES está encargado de facilitar el Crédito de Desarrollo Humano para la

generación de emprendimientos productivos de personas usuarias del Bono de Desarrollo Humano y pensiones. A través de esta estrategia, se fomenta los emprendimientos que salen de la misma comunidad y se impulsa su desarrollo.

Fortalecimiento de espacios de participación

Toda política de social requiere de espacios de participación ciudadana que logre plasmar las problemáticas de la población a la que se quiere llegar y que pueda generar diálogos directos, consensos y soluciones prácticas para la realidad amazónica. En el caso de los pueblos amazónicos, este ha sido por décadas una de las mayores expresiones de su exclusión y desigualdad en la región.

Los movimientos y organizaciones indígenas viven una lucha constante por ser escuchados en la toma de decisiones que directa o indirectamente les afecta. Lo cual ha generado una mayor necesidad de que los Estados realicen reformas en el plano de la participación y la representación política, para que estas voces sean reconocidas como elementos claves de la integración y la cohesión social (Bello & Rangel, 2002).

Dentro de este eje, los temas que se deberán abordar son los siguientes:

1. Avances en la creación de modelos de registros sociales para las poblaciones amazónicas.
2. Avances en el fortalecimiento de capacidades en desarrollo productivo e innovación en la Amazonía.
3. Experiencias de acompañamiento familiar en pueblos indígenas de la Amazonía, con énfasis en las poblaciones dispersas.

5. Referencias bibliográficas

- (2018). *Ley Orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial Amazónica*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador .
- APRODIN. (2011). *Saberes ancestrales: para preservar el bienestar y la armonía en las comunidades indígenas: diagnóstico de la medicina tradicional, base de identidad de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua*. Managua: Asociación de Promotores y Defensoría de los Derechos Indígenas de Nicaragua.
- Bello, A., & Rangel, M. (Abril de 2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*(76), 39-54.
- Cecchini, S., Filgueirae, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.
- Collen, W. (2016). *La Amazonía y la Agenda 2030*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FAO. (2013). *Saberes ancestrales e indicadores naturales para reducción de riesgos a desastres agropecuarios*. La Paz: FAO.

- FAO. (s.f.). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Recuperado el 29 de mayo de 2019, de <http://www.fao.org/in-action/at-home-in-the-amazon/es/>
- INEC. (Diciembre de 2018). Tabulados de pobreza ENEMDU Dic 2018. Quito: INEC.
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Naciones Unidas.
- SENPLADES. (2016). *Plan Integral para la Amazonía*. Quito: SENPLADES - Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.